

EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO Y LA MOVILIDAD SOSTENIBLE: UN BINOMIO PENDIENTE

CRISTINA LÓPEZ GARCÍA DE LEÁNIZ

DRA. INGENIERA DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS

Profesora de la E.T.S.I. Caminos, Canales y Puertos de la Universidad Politécnica de Madrid.

RESUMEN:

La sociedad del siglo XXI cada vez demanda un mayor dinamismo en el movimiento tanto de personas como de mercancías necesarias para su actividad. En la gestión de estos desafíos el papel de las administraciones locales se vuelve determinante a la hora de mejorar el medio ambiente urbano. Cualquier actuación aislada tiene un efecto menor si no se actúa en los otros niveles superiores, en el ámbito regional y nacional. Las políticas con mayor posibilidad de actuación en este campo junto con las de transporte, son las urbanísticas, ya que, a través del planeamiento, se puede integrar de manera más eficiente el transporte con los usos del suelo, en el momento en el que se define el modelo de ciudad. Las leyes urbanísticas, en su mayoría, siguen sin relacionar urbanismo y movilidad, pero en España existe un buen ejemplo en la comunidad autónoma de Cataluña, con una ley de movilidad pionera en Europa, que integra las políticas de desarrollo urbano y económico, con las políticas de movilidad.

1. INTRODUCCIÓN

La economía y la sociedad globalizada del siglo XXI están demandando un mayor dinamismo en el movimiento tanto de personas como de mercancías necesarias para su actividad. Lo que hasta el momento se había valorado como un beneficio para el desarrollo urbano y para obtener un cierto grado de calidad de vida en las ciudades, se está convirtiendo en una de sus principales amenazas. La mayor parte de las ciudades sufren problemas medioambientales tales como la mala calidad del aire, niveles altos de congestión y de contaminación acústica provocados por el tráfico, crecimiento urbano descontrolado, generación de residuos, etc.

En la gestión de estos desafíos el papel de las administraciones locales se vuelve determinante a la hora de mejorar el medio ambiente urbano. No obstante, cualquier actuación aislada tiene un efecto menor si no se actúa en los otros niveles superiores, en el ámbito regional y nacional. Por eso, las estrategias y políticas de movilidad no deben limitarse a un solo ámbito de la administración o de los agentes sociales económicos, y además debe contar con la participación y el apoyo de los ciudadanos, debiéndose crear para ello una nueva cultura de la movilidad.

Las políticas con mayor posibilidad de actuación en este campo junto con las de transporte, son las urbanísticas, ya que, a través del planeamiento, se pueden integrar de manera más eficiente el transporte con los usos del suelo, en el momento en el que se define el modelo de ciudad. Sin embargo, a pesar de esta conveniencia, se constata que las leyes urbanísticas, en su mayoría, siguen sin relacionar urbanismo y movilidad.

Para ver cómo se pueden encaminar dichas estrategias en nuestro país, antes habría que introducir un pequeño esquema de cómo es la distribución de las competencias legislativas y ejecutivas.

España, desde la Constitución de 1978, se organiza en un Estado descentralizado y complejo, con distintos niveles territoriales de la Administración Pública que tienen una relevancia especial en el ámbito del territorio. Básicamente éstas son:

- Unión Europea: competencia de los órganos supraestatales.
- Estado
- Comunidades Autónomas: hay 17 y dos ciudades autónomas, Ceuta y Melilla.
- Administración local: España cuenta con 50 provincias y más de 8.000 municipios.

El art. 149 de la Constitución Española establece la distribución competencial del conjunto de materias que afectan al territorio.

Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución corresponden a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.

NIVEL ADMINISTRATIVO	COMPETENCIAS
ESTADO	Infraestructuras de interés general o que afecten a más una Comunidad Autónoma Transporte aéreo Transporte que excede del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma
COMUNIDADES AUTÓNOMAS	Urbanismo Ordenación del territorio Vivienda
ADMINISTRACIÓN LOCAL	Transporte público de viajeros en municipios de más de 50.000 hab. Promoción y gestión de viviendas Protección del medio ambiente y salubridad pública Recogida y tratamiento de residuos

Tabla 1. Competencias territoriales según el nivel administrativo.

La responsabilidad en materia de políticas de movilidad urbana recae principalmente sobre las autoridades locales, regionales y nacionales. No obstante, las decisiones a nivel local no se toman de forma aislada, sino en el marco establecido por la política y la legislación regional, nacional y de la Unión Europea. La Comisión Europea considera que puede resultar muy beneficioso trabajar para apoyar las medidas que se adoptan a escala local, regional y nacional, así como prever un enfoque de asociación, respetando plenamente, al mismo tiempo, las diferentes competencias y responsabilidades de todos los agentes implicados¹.

1.1. La Unión Europea.

En junio de 2010, tuvo lugar en Toledo durante la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea (UE), la sesión de la Reunión Informal de Ministros de Desarrollo Urbano de los países miembros de la UE. Los Ministros examinaron en detalle la estrategia Europa 2020 y destacaron la necesidad de promover un desarrollo urbano más inteligente, más sostenible y socialmente más inclusivo en las ciudades y áreas urbanas europeas. Reconocieron el papel que las ciudades pueden jugar en la consecución de estos objetivos, ya que cada vez más población habita en ellas.

La estrategia Europa 2020 propone tres prioridades que se refuerzan mutuamente:

- Crecimiento inteligente: desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación.

¹ “Plan de acción sobre movilidad urbana” (COM (2009) 490 final)¹¹, aprobado el 30 de septiembre de 2009.

- Crecimiento sostenible: promoción de una economía que haga un uso más eficaz de los recursos, que sea más verde y competitiva.
- Crecimiento integrador: fomento de una economía con alto nivel de empleo que tenga cohesión social y territorial.

Entre los objetivos de la estrategia Europa 2020 se encuentra el reducir las emisiones de gases de efecto invernadero al menos en un 20 % en comparación con los niveles de 1990, incrementar el porcentaje de las fuentes de energía renovables en el consumo final de energía hasta un 20 % y en un 20 % la eficacia energética. Se quiere lograr la ecoeficiencia de los nuevos desarrollos urbanísticos, pero realmente la batalla principal de la sostenibilidad urbana se ha de obtener alcanzando la máxima ecoeficiencia posible en los tejidos urbanos de la ciudad ya consolidada.

Para conseguirlo, han de abordarse cuestiones claves como la reducción de las necesidades de transporte mediante la promoción de la proximidad y de la mezcla de usos, impulsando al mismo tiempo una movilidad más sostenible a escala urbana, metropolitana e interurbana mediante la apuesta por la prioridad de los modos de transporte no motorizados, de los modos menos contaminantes y el apoyo a un transporte público accesible, asequible y eficiente para todos.

Ya la Carta de Leipzig (2007), contemplaba cómo el planeamiento territorial y planeamiento urbano deben permitir la urbanización de la cantidad de suelo precisa para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, para aplicar los términos de *“fuerte control de la oferta de suelo y del desarrollo especulativo”*. Esta medida se ha tenido en cuenta en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo y consecuentemente con el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, y el suelo urbanizable deja, de nuevo, de ser el residual, ya que sólo será el necesario para las necesidades sociales, siendo el suelo residual el No Urbanizable.

También conviene poner freno al crecimiento ilimitado de la ciudad o a la dispersión urbana, ya que el nuevo crecimiento suburbano se nutre en buena medida, además de por el incremento del precio de la vivienda, y de la descentralización del empleo, los servicios y los equipamientos.²

La movilidad urbana se considera un elemento impulsor importante del crecimiento y del empleo con un gran impacto en el desarrollo sostenible de la UE. El reto supuesto por el desarrollo sostenible en las zonas urbanas es inmenso: reconciliar el desarrollo económico de las ciudades y su accesibilidad, por una parte, con la mejora de la calidad de vida y la protección del medio ambiente, por otra.

En septiembre de 2009 se aprueba el *“Plan de acción sobre movilidad urbana”* donde se pretende establecer un marco coherente para iniciativas de la UE sobre movilidad urbana respetando, al mismo tiempo, el principio de subsidiariedad. De esta forma se fomenta y apoya el desarrollo de políticas de movilidad urbana sostenible que contribuyan a alcanzar los objetivos generales de la UE, por ejemplo impulsando el intercambio de mejores prácticas y

² Reunión informal de los Ministros de desarrollo urbano, Toledo, (2010)

proporcionando financiación. Es importante resaltar que la Comisión revisará la aplicación del presente Plan de Acción y evaluará si procede acometer nuevas medidas, en el año 2012.

La aparición de la *Directiva comunitaria 2001/42/CE, del Consejo, de 27 de junio de 2001*, ha supuesto un cambio cualitativo y un paso de la simple evaluación de los proyectos, a la evaluación de los planes y programas. Se ha pasado de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) a la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE). De esa forma, contribuye a la integración de los aspectos medioambientales en la preparación y adopción de planes y programas con el fin de promover un desarrollo sostenible. Se ha hecho efectiva con la promulgación de la *Ley 9/2006, de 28 de abril, reguladora de la Evaluación Ambiental Estratégica*.

También la Unión Europea, en su *Estrategia temática para el medio ambiente urbano*, fija medidas de cooperación y orientaciones para la mejora del medio ambiente urbano. En ella se definen varios problemas ambientales que podrían paliarse mediante la elaboración y ejecución de planes de transporte urbano sostenible (PTUS) y se comprometió a preparar directrices sobre cómo elaborar esos PTUS, pero siguen siendo insuficientes las estructuras organizativas apropiadas para facilitar la elaboración y ejecución de los mismos³.

1.2. El Estado

Las competencias del Estado en España se centran en la Planificación Económica.

El Gobierno español ha presentado un proyecto de *Ley de Economía Sostenible*. En la actualidad se encuentra en la Cámara Baja. La ley se articula sobre tres grandes pilares: la mejora del entorno económico, el impulso de la competitividad y la apuesta por la sostenibilidad medioambiental.

Dentro de la apuesta por la sostenibilidad medioambiental, en cuanto al Transporte y la Movilidad Sostenible se refiere, las principales actuaciones son:

- Se creará la Mesa de Movilidad Sostenible como órgano consultivo, asesor y de cooperación de todos los agentes vinculados a la movilidad. Sus principales funciones serán coordinar las actuaciones de las distintas Administraciones Públicas, evaluar las acciones puestas en marcha e informar sobre los proyectos normativos que afecten a la movilidad.
- Se fomentará la elaboración de Planes de Movilidad Sostenible, condicionando la percepción de subvenciones estatales al transporte a la puesta en marcha de planes coherentes con la Estrategia Española de Movilidad Sostenible.
- Se impulsará el desarrollo de planes de transporte de empresas para incentivar el uso del transporte público colectivo y el fomento de la movilidad sostenible de los trabajadores.
- Se promocionará el transporte por carretera limpio, aplicando normas específicas para la compra de vehículos limpios y energéticamente eficientes por parte de las Administraciones Públicas.
- Se impulsará el vehículo eléctrico.

³ Libro Verde de la Comisión titulado “*Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana*” (COM (2007) 551 final)

La mayoría de las leyes del suelo siguen sin relacionar urbanismo y movilidad. Como se ha dicho anteriormente la competencia en materia de urbanismo, corresponde a las Comunidades Autónomas.

Pero la última ley estatal, el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, considera como objetivo sustantivo el de la afirmación de desarrollo sostenible, y en el Art. 2.2.c), “principio de desarrollo territorial y urbano sostenible” se pronuncia: “un medio urbano en el que la ocupación del suelo sea eficiente, que esté suficientemente dotado por las infraestructuras y los servicios que le son propios y en el que los usos se combinen de forma funcional y se implanten efectivamente, cuando cumplan una función social.”

Es el Art. 15. “Evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano”, el que supone la mayor innovación en materia procedimental, al imbricar el trámite de la evaluación ambiental estratégica (EAE) en el proceso administrativo de aprobación de planes urbanísticos, aunque dicha evaluación ya era obligatoria por la Ley 9/2006, de 28 de abril, reguladora de la Evaluación Ambiental Estratégica.

En abril de 2009, se aprobó la Estrategia Española de Movilidad Sostenible (EEMS), que surge como marco de referencia nacional que integra los principios y herramientas de coordinación para orientar y dar coherencia a las políticas sectoriales que facilitan una movilidad sostenible. Entre las medidas contempladas, se presta especial atención al fomento de una movilidad alternativa al vehículo privado y el uso de los modos más sostenibles, y hace especial hincapié en la necesidad de cuidar las implicaciones de la planificación urbanística en la generación de la movilidad.

Sin tener competencias específicas en la materia, la aportación de la Administración General del Estado en el capítulo de apoyo al Transporte Público Urbano y Metropolitano, tanto en términos de inversión en infraestructura como de aportación directa al funcionamiento del sistema de transporte público, es de unos 650 millones de euros anuales.

Las directrices de actuación en la movilidad urbana⁴:

- El Ministerio de Fomento desarrollará su actuación en el medio urbano mediante el establecimiento de programas de cooperación con las Comunidades Autónomas y las ciudades basados en los criterios de cofinanciación, innovación y concurrencia.
- La intervención de la Administración General del Estado en conciertos de actuaciones en infraestructuras y de programas de transporte urbano y metropolitano se enmarcará en la previa elaboración, por parte de las Administraciones competentes, de un Plan de Movilidad Sostenible (PMS) para el ámbito de actuación del que se trate, en el que, en línea con la Estrategia temática que la Unión Europea ha desarrollado a partir del 2005, para el fomento del uso del transporte público y los medios no motorizados, y para que se atienda al cumplimiento de las directivas europeas en materia de control de las emisiones de

⁴ MINISTERIO DE FOMENTO. (2010). “*El transporte urbano y metropolitano en España*”.

gases de efecto invernadero.

- Con carácter experimental e innovador, el Ministerio de Fomento, en colaboración con las Administraciones competentes, elaborará programas piloto para transportes específicos (no motorizados, escolar, carga/descarga), que puedan servir de referentes para otros ámbitos urbanos y metropolitanos y que contribuyan a una movilidad sostenible.
- Elaboración de un marco normativo adecuado para la financiación del transporte en las ciudades, basado en la cooperación con las Administraciones Local y Autonómica y en el desarrollo de los objetivos recogidos en el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT).
- Las actuaciones del Ministerio de Fomento en medio urbano atenderán en todo caso las necesidades derivadas de la transición y superposición de flujos interurbanos y urbanos, y las exigencias específicas de las funciones urbanas realizadas por estas infraestructuras más allá del transporte (paisaje e inserción urbana, espacio público, equidad social, etc.).

En 2004 se creó el Observatorio de Movilidad Metropolitana, con el objetivo de analizar la movilidad en las ciudades, exponer buenas prácticas y presentar iniciativas innovadoras para un transporte urbano sostenible y de calidad, lo cual permitirá actuar directamente sobre los puntos más conflictivos de la movilidad.

1.3. Comunidades Autónomas

En la actualidad, de las 17 Comunidades Autónomas españolas, todas cuentan con una ley integral en materia de urbanismo, menos Baleares.

Las Comunidades Autónomas tienen una gran responsabilidad ya que tienen la potestad de regular tanto en materia de urbanismo como en movilidad.

Sobre todo tienen, en la mayoría de los casos, el poder de aprobar definitivamente los Planes Generales de Ordenación Urbanística (o instrumento urbanístico equivalente), en los cuales se decide cuál va a ser el modelo de ciudad que desarrolle; así mismo, de la Administración Autonómica depende el órgano medioambiental correspondiente, que podrá valorar si dichos planes cumplen o no con los objetivos para conseguir un urbanismo sostenible.

Haciendo un recorrido por las leyes autonómicas, realmente se detecta una falta de conexión del urbanismo y la movilidad.

COMUNIDAD AUTÓNOMA	LEY	ARTÍCULO	CONTENIDO
Cataluña	Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo (Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto,	Art. 3.2.	“La utilización del suelo atendiendo a su naturaleza de recurso natural no renovable, lo que comporta la configuración de modelos de ocupación del suelo que: [...]Fomenten la implantación de sistemas de transporte colectivo y la movilidad sostenible en general.”
		Art. 71.	“Estudio de evaluación de la movilidad generada. La documentación del plan de ordenación urbanística municipal tiene que incluir un estudio de evaluación de la movilidad generada, con el contenido que determina la legislación sobre

	por el que se aprueba el TR de la Ley de urbanismo)*	Art.85	<p>movilidad.”</p> <p>“Informe ambiental y estudio de evaluación de la movilidad generada. La documentación de los planes parciales urbanísticos y de los planes parciales urbanísticos de delimitación tiene que incluir un informe ambiental, con el contenido que establece el artículo 100 de este Reglamento, y, en los casos en que lo exige la legislación sobre movilidad, un estudio de evaluación de la movilidad generada, con el contenido que determina esta legislación.”</p>
Madrid	Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo	Art. 48.2.	<p>“Cuando se trate de un Plan Parcial en suelo urbanizable, además de las determinaciones contenidas en el número anterior, debe presentar para su aprobación inicial y posterior tramitación, los compromisos y garantías técnicas de sostenibilidad de las soluciones propuestas en los siguientes aspectos:</p> <p>Los estudios específicos necesarios y suficientes para la adecuada conexión, ampliación o refuerzo de todos y cada uno de las infraestructuras, equipamientos y servicios públicos municipales y supramunicipales cuya prestación haya de utilizar la población futura, [...], transportes públicos urbanos y regionales por carretera o ferrocarril. [...]</p> <p>Conexión y autonomía del sistema de transporte público garantizando la no sobrecongestión en caso límite de los transportes existentes, a partir de varias hipótesis de sobrecarga.”</p>
País Vasco	Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo	Art. 3.3. c)	<p>“La ordenación urbanística asumirá, como criterios orientadores, los principios del desarrollo urbano siguientes:[....]La ocupación sostenible del suelo, que contemple su rehabilitación y reutilización, así como el uso de las viviendas vacías, como opción preferente sobre el nuevo crecimiento, evitando la segregación y dispersión urbana para posibilitar el mantenimiento de la función primaria del territorio como base de la protección de los valores ambientales de los espacios urbanos, rurales y naturales y de la correcta integración y cohesión espacial de los diversos usos o actividades con el fin de reducir la generación de movilidad.[....]</p> <p>La movilidad sostenible, orientada a reducir el uso forzado e innecesario de los vehículos motorizados, dando prioridad a los medios de transporte respetuosos con el medio ambiente, mediante la planificación de su uso combinado.”</p>
Aragón	Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo	Art. 24.c)	<p>“Estatuto de la promoción en suelo urbano y urbanizable delimitado. En suelo urbano no consolidado y urbanizable delimitado, los promotores de actuaciones de urbanización, sean o no propietarios del suelo afectado, tienen las siguientes obligaciones: [...]</p> <p>Costear y, en su caso, ejecutar, en los plazos fijados en el planeamiento, todas las obras de urbanización previstas en la actuación correspondiente[....]</p> <p>Entre tales obras se entenderán incluidas las de potabilización, suministro y depuración de agua que se requieran, conforme a su legislación reguladora, y las infraestructuras de transporte público que el planeamiento exija para garantizar una movilidad sostenible en función de los nuevos tráfico que genere.”</p>

* En la disposición final segunda dice que: El Gobierno, en el plazo de dieciocho meses a contar desde la entrada en vigor de este Decreto legislativo, tiene que adaptar el Reglamento de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto 305/2006, de 18 de julio, al Texto refundido que se aprueba.

Asturias	Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo	Art. 155.2.b)	<p>“Para cada uno de los sectores delimitados en suelo urbanizable, el Plan General de Ordenación fijará la edificabilidad lucrativa máxima en función de los siguientes criterios: [...]”</p> <p>Se atenderá a la búsqueda de densidades que racionalicen el consumo de suelo y contribuyan a atenuar la movilidad en vehículo particular.”</p>
Castilla León	Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de Medidas sobre Urbanismo y Suelo ⁵	Art. 36.2.a)	<p>“Sostenibilidad y protección del medio ambiente. [...] En suelo urbano y urbanizable, la red de vías públicas se diseñará de acuerdo con las necesidades del transporte público y los recorridos peatonales, procurando reducir el impacto contaminante del tráfico motorizado. Igualmente, se establecerán las medidas precisas para la depuración de aguas residuales y el tratamiento de los residuos sólidos.”</p>

Tabla 2. Referencias de la movilidad sostenible en la legislación urbanística autonómica.

En el ámbito de la movilidad sólo Cataluña ha legislado con una ley novedosa, cuyos principios básicos de la Ley 9/2003. De 13 de junio, de la movilidad son:

- Un modelo de desarrollo sostenible que permita a los ciudadanos un alto nivel de calidad de vida sin comprometer los recursos de las futuras generaciones.
- Una visión global de la movilidad como un sistema que priorice los sistemas de transporte más sostenibles: transporte público, la bicicleta, el peatón, complementariamente al uso racional del vehículo privado.
- La intermodalidad como búsqueda de la máxima eficiencia en el aprovechamiento de los recursos del transporte.
- Minimización del consumo de recursos energéticos y del suelo.
- La incorporación de sistemas de transporte inteligentes, más eficientes y seguros.
- El respeto al medio y sus valores.

Se quieren destacar, por su incidencia en el urbanismo, los siguientes objetivos en el Art.3:

- Integrar las políticas de desarrollo urbano y económico y las políticas de movilidad de modo que se minimicen los desplazamientos habituales y se garantice plenamente la accesibilidad a los centros de trabajo, residencias y puntos de interés cultural, social, sanitario, formativo o lúdico, con el mínimo impacto ambiental posible y de la forma más segura posible.
- Analizar las políticas de planificación e implantación de infraestructuras y servicios de transporte con criterios de sostenibilidad y racionalizar el uso del espacio viario, de modo que cada medio de desplazamiento y cada sistema de transporte dispongan de un ámbito adecuado a sus características y a los principios de la presente Ley.
- Relacionar la planificación del uso del suelo con la oferta de transporte público.

⁵ También resulta importante el Art. 13. que refuerza la promoción legal del desarrollo compacto, mediante la exigencia de contigüidad al suelo urbano de los nuevos sectores urbanizables.

La ley catalana, a diferencia de otros marcos internacionales, como el británico o el francés que establecen figuras de planificación únicamente a escala local, crea un conjunto de instrumentos de planificación que concretan en cada nivel territorial los objetivos de la ley.⁶

1.4. La Administración Local

Las Comunidades Autónomas tienen en sus manos el poder de legislar en materia urbanística, donde pueden establecer los contenidos de los instrumentos de planeamiento e incluso la potestad sobre su aprobación.

Pero son los Ayuntamientos los que elaboran los Planes Generales⁷, que son clave respecto a los demás instrumentos de planeamiento urbanístico ya que:

- Establece el modelo territorial al que se pretende que tienda el Municipio, conformando la ordenación urbanística del mismo, con diferente grado de detalle según la clase de suelo.
- Establece la clasificación del suelo, lo que conlleva la aplicación a cada clase de suelo, el correspondiente régimen urbanístico del suelo⁸.

Y son los que condicionan la ordenación pormenorizada de un sector suelo urbanizable que se desarrollará mediante el Plan Parcial(PP). El PP establece la zonificación de los usos urbanísticos, no sólo su localización sino también su intensidad y tipología. También la configuración de la red viaria, alineaciones y rasantes, y la asignación de los aparcamientos.

Es esencial porque se decide la organización del espacio urbano y es donde se puede condicionar la demanda de la movilidad.

En cuanto a la movilidad, el promotor de los Planes de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS) es el Ayuntamiento o conjunto de ayuntamientos próximos en los que existe una fuerte influencia entre ellos.

En España, los grandes municipios, Madrid, Barcelona, Valencia, Bilbao, Sevilla, etc. forman con los municipios de alrededor un área metropolitana, que hace que el análisis de la movilidad pase a ser una cuestión supramunicipal.

Madrid tiene una gran asignatura pendiente, ya que no tiene ningún instrumento de planeamiento territorial, teniendo una corona metropolitana que ejerce una gran influencia sobre el municipio y viceversa. Se intentó lograr con la elaboración del Plan Regional de Estrategia Territorial (PRET), pero al final se quedó en la redacción de unas Bases (1998).

En cambio, en Cataluña, se ha constituido el Consorcio del Área Metropolitana de Barcelona, formada por la Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona, la Entidad

⁶ MIRÓ FARRERONS, J; ESPELT LLEONART, P. (2009). "*La movilidad sostenible al amparo del planeamiento urbanístico en Cataluña*". Universidad Politécnica de Cataluña.

⁷ Cuando se diga del Plan General, es de aplicación también a las Normas Subsidiarias.

⁸ Con la nueva Ley del Suelo 2008, ha cambiado, pero en la gran mayoría de las leyes autonómicas aún sigue siendo aplicable.

Metropolitana del Transporte y la Entidad Metropolitana del Medio Ambiente. Las razones de esta asociación se basan en el hecho de compartir un ámbito territorial común, densamente poblado, con espacios, dotaciones, servicios e infraestructuras de un intenso uso social conjunto y, también, en la necesidad de armonizar las propuestas e intervenciones institucionales optimizando los medios públicos.

Se ha escogido como caso de estudio Cataluña, aunque todavía no se tiene una proyección temporal suficiente en los resultados de las medidas establecidas.

2. La Comunidad Autónoma de Cataluña.

Como ya se ha mencionado anteriormente, en el ámbito de la movilidad sólo Cataluña ha legislado con una ley pionera en Europa: Ley 9/2003. De 13 de junio, de la Movilidad. La ley incluye importantes novedades como la participación pública con Consejos Territoriales de la Movilidad, la exigencia de evaluación ambiental de los planes acompañada de una legislación normativa sobre la elaboración de éstos, aunque probablemente lo más relevante sean las obligaciones que hace pesar sobre los desarrollos urbanísticos.⁹

Los pilares básicos sobre movilidad en Cataluña, se resumen en:

	INSTRUMENTOS	FUNCIÓN
PLANIFICACIÓN	Directrices regionales de movilidad (DRM)	Aplicación de los objetivos de la Ley de Movilidad estableciendo criterios, objetivos temporales, propuestas operativas e indicadores de control
	Plan director de movilidad (PDM)	Desarrollo territorializado de las DRM
	Plan de movilidad urbana sostenible (PMU)	Configurar las estrategias de movilidad sostenible de los municipios
GESTIÓN	Autoridades Territoriales de Movilidad	Elaboran y gestionan los PDM
EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO	Observatorio Catalán de la Movilidad	Recogida y difusión de la información más relevante en movilidad
PARTICIPACIÓN	Consejo territoriales de la movilidad	Órganos de consulta y participación de los diferentes agentes representativos

Tabla 3. Pilares básicos de la movilidad en Cataluña.

Las **Directrices Regionales¹⁰ de movilidad** se aprobaron por Decreto 362/2006, de 3 de octubre.

⁹ MIRÓ FARRERONS, J; ESPELT LLEONART, P. (2009). "La movilidad sostenible al amparo del planeamiento urbanístico en Cataluña". Universidad Politécnica de Cataluña.

¹⁰ Se ha cambiado el nombre original, Directrices Nacionales, para que no haya confusión en la comprensión de la dimensión territorial de las Directrices en el ámbito internacional.

Las Directrices tienen como objetivos principales el configurar un sistema de transporte más eficiente para mejorar la competitividad del sistema productivo nacional, aumentar la integración social aportando una accesibilidad más universal, incrementar la calidad de vida y mejorar las condiciones de salud de los ciudadanos, aportando una mayor seguridad en los desplazamientos y estableciendo unas pautas de movilidad más sostenibles.

Dentro de las 28 directrices que deben orientar los instrumentos de planificación, se quieren resaltar las que tienen directamente incidencia sobre cuestiones urbanísticas:

- Introducir la accesibilidad en transporte público, a pie y en bicicleta en el proceso de planificación de los nuevos desarrollos urbanísticos y en los ámbitos urbanos consolidados.
- Introducir las necesidades de la distribución urbana de mercancías en el proceso de planificación de nuevos desarrollos urbanísticos y en los ámbitos urbanos consolidados.
- Desarrollar los diferentes instrumentos de planificación de la movilidad, considerando el acceso en transporte público a las áreas alejadas de los ámbitos urbanos.

El ámbito territorial del **Plan Director de Movilidad** de la Región Metropolitana de Barcelona (PDMRMB) es la región metropolitana de Barcelona. Está formada por una superficie de 3.236 Km², con una población de 4.84 millones de habitantes y compuesta por 164 municipios. El Plan comenzó con una recogida de información del ámbito de estudio y su posterior diagnóstico del modelo de movilidad actual. De él derivan los ejes de actuación y las principales medidas del plan. La primera conclusión que se ha sacado del diagnóstico es poder coordinar el urbanismo con la movilidad de manera que se detenga la dispersión territorial entre las viviendas y las actividades económicas y se garantice, de una manera equitativa, el acceso a la movilidad sostenible a todos los ciudadanos. Las medidas que se proponen son:

- Promover un planeamiento territorial policéntrico, donde cada nudo sea autosuficiente en servicios y agrupar los polígonos industriales de cara a compartir servicios.
- Fomentar que la planificación de la movilidad urbana incorpore los objetivos del PDM y los de otros planes sectoriales como los de seguridad viaria, medioambientales que haga las reservas de terreno que posibilite la construcción de las infraestructuras de movilidad como son los aparcamientos en origen, de disuasión y para camiones, el suelo logístico, etc.
- Promover normativa urbanística que determine la localización de las actividades en función de las infraestructuras viarias y ferroviarias existentes, la necesidad de lugares de trabajo, la tipología de actividad logística y la proximidad de la vivienda y estimar la movilidad generada por la actividad económica y las medidas correctoras para disminuir los impactos negativos que genere.

Un gran avance a la hora de ligar desarrollo urbanístico y las previsiones de movilidad desde las fases iniciales del planeamiento urbanístico está recogido en el Decreto 344/2006, de 19 de septiembre, de regulación de los Estudios de Evaluación de la Movilidad Generada (EEMG). En él se determinan los instrumentos y proyectos que tienen que incorporar un Estudio de Movilidad Generada, sus directrices, su contenido y el procedimiento para su tramitación. Y lo que es más importante aún, concreta las obligaciones de financiación de las personas promotoras de las actuaciones generadoras de la nueva movilidad.

El punto final jerárquico en la planificación de la movilidad es el Plan de Movilidad Urbana, que es el que concreta las estrategias de los planes directores, a nivel municipal al menos para municipios mayores de 50.000 habitantes o a nivel intermunicipal para aglomeraciones urbanas.

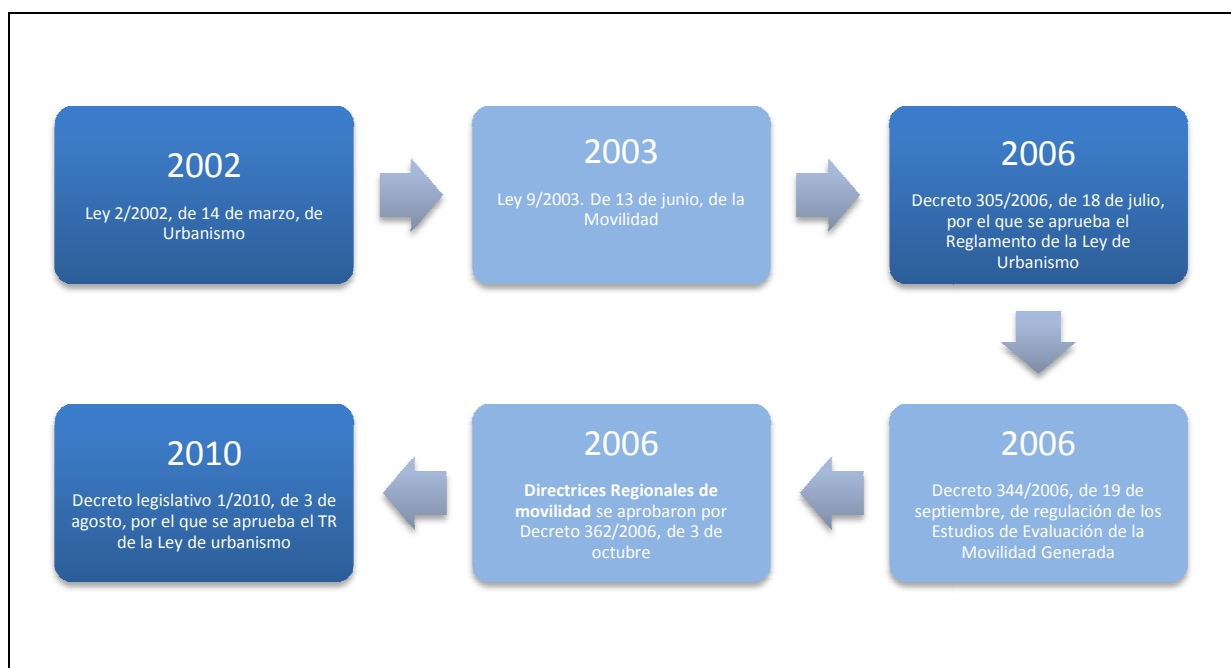


Tabla 4. Evolución temporal de la legislación urbanística y de la legislación de movilidad.

La comunidad autónoma catalana hace un acertado camino en la imbricación de la legislación urbanística con la legislación de movilidad. Como se puede apreciar en el esquema anterior, la secuencia temporal que siguen es de implicar los cambios que introduce la LM'03 en el RU'06, y la aparición de los EEMG en el mismo año. En el 2006 también se elaboraron las Directrices Regionales de Movilidad, con carácter de plan territorial sectorial, que constituyen el marco referencial que las administraciones deben cumplir en el desarrollo de los diversos planes tanto urbanísticos como territoriales.

En el Art. 3.1. del RU'06 se obliga a que los EEMG se incluyan como documento independiente, cuyo contenido es fijado por la ley de movilidad, en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística siguientes:

- Planes territoriales sectoriales relativos a equipamientos o servicios.
- Planeamiento urbanístico general y sus revisiones o modificaciones, que comporten nueva clasificación de suelo urbano o urbanizable.
- Planeamiento urbanístico derivado y sus modificaciones, que tengan por objetivo

la implantación de nuevos usos o actividades.

No siendo obligatorio realizarlo en las figuras de planeamiento urbanístico derivado de los municipios de población inferior a 5.000 habitantes.

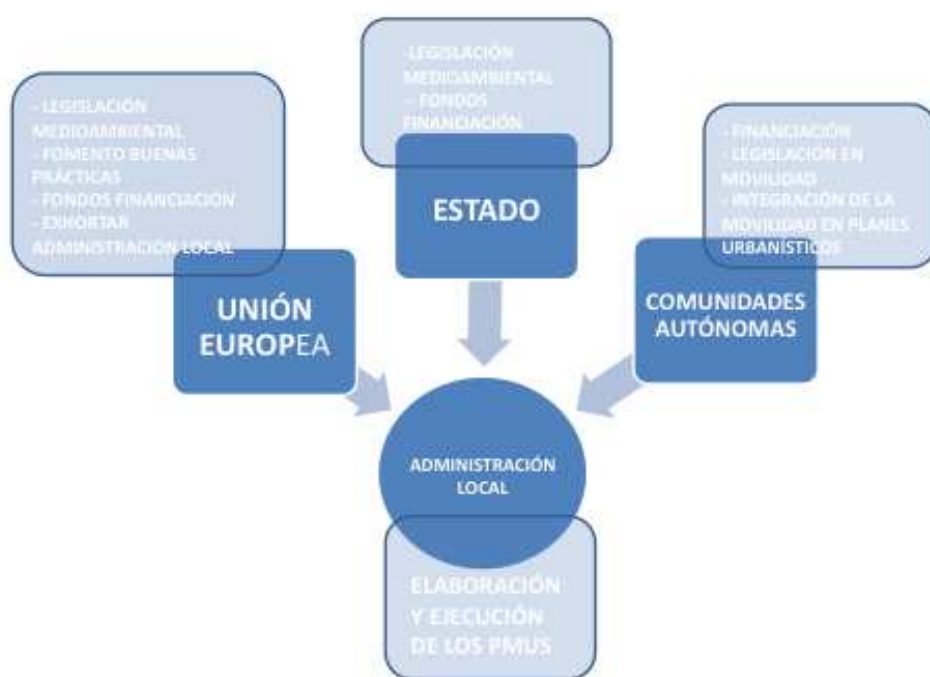
En la 2ª Disposición transitoria de la LM'03 se exige que mientras no se aprueben los planes de movilidad urbana a que se refiere la presente Ley, no puede aprobarse ningún nuevo proyecto urbanístico que suponga una inversión superior a 25 millones de euros, salvo los proyectos que tengan un estudio de evaluación de la movilidad generada que los avale.

Cualquier plan municipal puede ser rechazado en su aprobación por la administración correspondiente si no cumple con los objetivos de movilidad sostenible.

3. Conclusiones

La configuración de las ciudades y el comportamiento de sus habitantes están constantemente cambiando, y por tanto sus pautas de la movilidad.

Para afrontar los nuevos retos que plantea la movilidad en las ciudades, no basta la actuación de los gobiernos municipales y hace necesaria la urgente concertación de acuerdos interadministrativos, difíciles de alcanzar sin una adecuada planificación estratégica integral.



El marco institucional empieza a ser muy favorable hacia la consecución de una movilidad sostenible en las ciudades. Pero la forma de que se concrete, sea una realidad y no sólo un deseo, pasa por una regulación desde los organismos que tienen las competencias correspondientes. En España existe un buen ejemplo en Cataluña, que ha sido capaz de crear un binomio urbanismo-movilidad no sólo desde una regulación aplicable, sino proporcionando los mecanismos pertinentes de evaluación y seguimiento.

Siendo conscientes de que para conseguir una movilidad urbana sostenible, son necesarias inversiones en infraestructuras, nuevas tecnologías, mejora de los servicios, etc., la actual coyuntura de reducción de la inversión pública por los problemas globales de financiación, supone un desafío para el futuro en esta materia. A este respecto, parece que el uso de fondos de la UE se vuelve determinante a la hora de poder captar fondos privados, creando regímenes innovadores de asociación entre el sector público y el privado.

El Decreto 344/2006, de 19 de septiembre, de regulación de los Estudios de Evaluación de la Movilidad Generada, no sólo establece la obligatoriedad de incluir los EEMG, como documento independiente, entre otros, en las figuras de planeamiento urbanístico general sino que también, indica la responsabilidad de financiación en las infraestructuras o servicio del transporte público, de los distintos agentes que intervienen en el proceso de transformación urbanístico (promotor, propietario, etc). También mediante la Orden PTO/493/2006, de 13 de octubre, el Departamento de Política Territorial de Cataluña aprobó las bases para el otorgamiento de ayudas a ayuntamientos para la realización de los EEMG por el planeamiento urbanístico general y sus revisiones o modificaciones, que comporten nueva clasificación de suelo urbano o urbanizable.

Se vuelve de nuevo pertinente recordar lo que afirmaba Cerdá respecto a que *“Una buena idea no sirve de nada si no va acompañada al propio tiempo de la indicación de los medios positivos y eficaces y de los recursos suficientes para llevarlos a cabo”*¹¹ y *“no cabe ser técnicamente bueno lo que económicamente es malo”*¹².

Y en este ámbito la iniciativa de la Unión Europea se vuelve determinante al subvencionar en el 7º Programa Marco en el tema de «Transportes», una actividad titulada «Movilidad urbana sostenible», que abarca la investigación técnica, la demostración y el apoyo político en el ámbito de los nuevos conceptos de transporte y movilidad, los sistemas innovadores de gestión de la demanda, el transporte público de alta calidad y las estrategias innovadoras para un transporte urbano limpio.

Todo ello dentro del marco internacional necesario en estos tiempos de economía globalizada. Es conveniente recordar que en enero 2009 la UITP¹³ se ha posicionado en el aspecto clave para el logro de una movilidad urbana sostenible: La Integración del transporte público y la planificación urbana que resume en el *“Decálogo de los principios básicos del desarrollo urbano orientado hacia el transporte público”*:

1. Integración del transporte público desde la propia concepción de los proyectos de planificación urbana.
2. Participación y coordinación de todas las partes relevantes.
3. Exigir a los promotores inmobiliarios que respalden el desarrollo del transporte público.

¹¹ CERDÁ, I. (1860). *“Pensamiento económico”*.

¹² CERDÁ, I. (1862). *“Informe para el Gobernador Civil de la provincia sobre el proyecto de Boulevard de circunvalación del casco antiguo de Barcelona de Miguel Garriga y Roca”*.

¹³ UITP: Unión Internacional de Transporte Público.

4. Asegurarse de que los centros urbanos sigan teniendo vida (actividades comerciales y de ocio).
5. Ubicación de generadores de desplazamientos en los nodos de transporte público.
6. Limitación del acceso de los automóviles y adaptación de la gestión y las normas de aparcamiento.
7. Prestación de un transporte público de calidad desde el principio.
8. Diseño de unas instalaciones de transporte público que tengan presente el desarrollo urbano.
9. Atención a la accesibilidad y la conectividad, no sólo en la movilidad.
10. Creación de un “lugar para vivir” y no de un simple nodo de transporte público.

Se hace por tanto necesario apoyar la aplicación de iniciativas que pongan en práctica estos principios con el apoyo supranacional, y el de las distintas administraciones nacionales, que permitan acometer los retos que la movilidad urbana del Siglo XXI nos plantea.

4. Bibliografía

CERDÁ, I. (1860). *“Pensamiento económico”*.

CERDÁ, I. (1862). *“Informe para el Gobernador Civil de la provincia sobre el proyecto de Boulevard de circunvalación del casco antiguo de Barcelona de Miguel Garriga y Roca”*.

(COM(2010) 2020) *“EUROPA 2020: Una Estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”*.

(COM (2009) 490 final) *“Plan de acción sobre movilidad urbana”*

(COM (2007) 551 final). Libro Verde de la Comisión titulado *“Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana”*.

COM (2005) 718 final. *“Estrategia temática para el medio ambiente urbano”*.

COLEGIO DE INGENIEROS DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS. Comisión de Transportes. (2008) *“Libro Verde del Urbanismo y la Movilidad”*.

MINISTERIO DE FOMENTO. (2010). *“El transporte urbano y metropolitano en España”*.

MINISTERIO MEDIO AMBIENTE. (2009). *“Estrategia Española de Movilidad Sostenible”*.

MINISTERIO MEDIO AMBIENTE. (2007). *“Libro Verde de medio ambiente urbano”*.

MIRÓ FARRERONS, J; ESPELT LLEONART, P. (2009). *“La movilidad sostenible al amparo del planeamiento urbanístico en Cataluña”*. Universidad Politécnica de Cataluña.

POZUETA, J. (2000). *“Movilidad y planeamiento sostenible”*. Cuadernos de Investigación urbanística. Instituto Juan Herrera, Madrid.

POZUETA, J. (1992). *“Transporte y planificación urbanística”*. Métodos de gestión de la demanda. Ciudad y Territorio. Nº91-92.

PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE LA UNIÓN EUROPEA. (2010). *“Reunión informal de Ministros de desarrollo europeo”*. Toledo.

UNIÓN INTERNACIONAL DE TRANSPORTE PÚBLICO (2009). *“Integración del transporte público y de la planificación urbana: por un círculo virtuoso”*.